

JÓZSA ZOLTÁN*

Reflexiók az önkormányzati rendszer elmúlt 25 éve kapcsán

I.

1990 után, a közjogi rendszerváltás hajnalán adott volt a cél, az alkotmányos berendezkedés visszaállítása, a hatalommegosztás új alapokra helyezése, az államigazgatás demokratizálása, a helyi önállóság, autonómia megteremtése.

Mindez, ma már történelem, s volna mód a tanulságok levonására is. Sok minden történt azóta, így nem könnyű a mérleg megvonása. Mégis kevés a vállalkozó. A rendszerint ciklusokhoz kötött, kormányzati érdekeltségű narratívák nem helyettesíthetik a történeteket, a tények szikár számbavételét.

A hazai közigazgatás-tudományi szakirodalom nem bővelkedik hosszabb időszakot átfogó, a közigazgatás valamelyik alrendszerét vagy intézményét rendszerező, értékelő elemzésekben.¹ Másfelől a domináns jogi-normatív szemlélet mellett újdonság erejével hat minden olyan értékelés, mely a tények felől² közelít vizsgálatának tárgyához. Márpedig a feltevések, hiedelmek képlékeny, illékony és gyakran illuzórikus világa csak időszakos felmentést ad a valósággal való szembenézés alól.

Természetesen a személyes tapasztalaton vagy a szereplők elbeszélésén alapuló narratíva sem lebecsülendő, de valahogy e témában is mindig azok hallatják a hangjukat, akik érdekeltsége, érintettsége kimutatható, s rendelkeznek is a véleményalkotás képességével és lehetőségével. Mindez azt is jelenti, hogy a települések választópolgárainak a hangja nem biztos, hogy elér a megfelelő fórumokig.

A honnan indultunk és meddig, hová jutottunk kérdése mindig is fontos ügy volt nemcsak az önkormányzatok, hanem a közigazgatás, a kormányzás egésze szempontjából is. Egyfajta képletes megállás, szemlélődés, értékelés, érvek-ellenérvek köré szerveződő párbeszéd, konzultáció a jó értelemben vett fejlesztési, modernizációs programok nélkülözhetetlen része.

* egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem

¹ Kivétel például BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltozástól napjainkig*. Debrecen, 2011. vagy ZONGOR GÁBOR: *Szubjektív értékelés az önkormányzati rendszerről és annak változásairól*. Új Magyar Közigazgatás 2016/3. 26–32. pp.

² Ilyen kutatás PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, 2016.

II.

A referenciapontok történelmi, társadalmi, kulturális, intézményi stb. sajátosságok által meghatározott viszonylagossága adja azt a következtetést – mely egyben felmentés is – hogy az 1989-1990-ben intézményesült önkormányzati szisztéma nemcsak a rendszerváltás katarikus élményének a következménye, hanem a politikai és szakmai viták, küzdelmek eredményének a végterméke is.

Az már a születés első pillanatában is nyilvánvaló volt – jóllehet ennek beismerése³ meglehetősen sokáig váratott magára – hogy a kis méret és a széles feladat-és hatáskör ellentmondása csak kiegészítő, rásegítő mechanizmusok révén oldható fel – ha egyáltalán. A várakozások, mítoszok⁴ ereje olyan erős volt, hogy nemcsak az önkormányzás adaptálható nemzetközi tapasztalatai, de a késő tanácsrendszer egyes pozitív eredményei is háttérbe szorultak, nem kevés naivitással (töretlen optimizmussal) bízva a szervezés fejlődés irányába mutató potenciál kibontakozásában.

A jogalkotó az önkormányzás meghatározó alapértékei (autonómia, hatékonyság, költségtakarékosság, szolgáltatási színvonal, stb.) közül, szinte kizárólagosan a helyi függetlenségben⁵ látta a demokrácia kibontakozásának garanciáját, túlértékelve az anyagi erő, szervezeti, személyi háttér hiányában inkább csak szimbolikus autonómiát, s egyben háttérbe szorítva a szolgáltatási kapacitást, képességet.

Mindez egyben egyfajta (nem is annyira burkolt) állásfoglalás is volt abban a kérdésben, hogy az önkormányzat elsődlegesen a helyi közhatalom, a helyi politika vagy az életkörülményeket, életminőséget döntően meghatározó helyi közszolgáltatások biztosítójának az intézménye. Nem csoda hát, hogy sokan az új hatalmi ág megtestesítőjeként tekintettek a helyi igazgatásra.

Ma már világos, hogy nem eldöntendő kérdéssről, egymást kizáró alternatívákról van szó, hanem jó értelemben vett szimbiózisról, ahol a képviselői és szolgáltatási funkció egymás mellett, egymást erősítve tölti be szerepét, a választói akarat köldökszinórján keresztül nyerve életerejét.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy alapszinten a működőképes méret hiánya összedadva a területi önkormányzás gyengeségeivel újratermelte a területi egyenlőtlenségeket tovább mélyítve a rendszer egészének működési zavarait. A hatékony, sokrétű, rugalmas, dinamikus területi koordináció csak akkor lett volna (részben) nélkülözhető, ha ennek legalább részleges ellensúlyaként kibontakozott volna a kistélepek józan belátáson nyugvó (önkéntes és nem finanszírozástól függő) kooperációja, az együttműködés egyre terjedő kultúrája. De nem ez történt.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a magyar önkormányzás első húsz évét a teljes mozdulatlanság jellemezte volna. Ellenkezőleg.

³ Ahogy Zongor Gábor fogalmazott: „Az átalakítás folyamatában fontosabb volt az érzelem, mint az értelem.” ZONGOR 2016. 26. p.

⁴ (1) a helyi önállóság mítosza, (2) a prosperitás mítosza, (3) a gazdasági önállóság mítosza, (4) az onnipotencia mítosza, (5) a buzgóság mítosza, (6) a stabilitás mítosza. ILLNER, MICHAL: *Territorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe?* In: Kimball D. Jonathan (ed.): *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe*, LGI, OSI, 27. p.

⁵ 1990. évi LXV. tv. A helyi önkormányzatokról.

III.

1990 óta szinte folyamatos volt a területi, helyi igazgatás, önkormányzás és államigazgatás megújítását, továbbfejlesztését célzó programok elindítása, részben sikeres, részben pedig sikertelen végrehajtása.

A teljesség igénye nélkül említhető a megyei szint megerősítését, majd a regionális szint kialakítását⁶ célzó, elsődlegesen az uniós csatlakozás által stimulált lépések sorozata, mely szoros összefüggést mutatott a területi államigazgatás folyamatosan napirenden levő kérdéseinek megoldásával. Mindez arra utal, hogy volt szándék és akarat a különböző rendszerelemek egészben és összefüggésében történő értelmezésére, hiszen például a 2006-os kormányprogram már regionális hivatalokban és választott regionális önkormányzatokban gondolkodott.

Két térfelel is pattogott a labda, különösen 1994 után. A települési és megyei szint közötti közigazgatási terek is folyamatos kísérleti terepként szolgáltak.

A fragmentált, kistélepléses rendszer nyilvánvaló hátrányainak (kis kapacitás, széles feladat- és hatáskör) az egyik lehetséges gyógymódként a mérsékelt kooperációs hajlandóság következtében a társulások⁷ ösztönzése adódott.

Előbb a körjegyzőségek, majd a kistérségek, illetőleg azok egy vagy többcélú társulásai ígértek megoldási lehetőséget egyes államigazgatási, önkormányzati és területfejlesztési feladatok optimális telepítése számára. A rendszerbe pumpált többletforrások azonban nemcsak végesnek bizonyultak, de végső soron nem pótolhatták a valódi együttműködéseket összetartó kohéziót. A térképrajzolás, a feladatok és hatáskörök mozgatása, az ösztönzők különböző formáinak alkalmazása azonban alapvetően nem sokat változtatott a kiinduló szerkezet lényegén.

Területi szinten a „lebegő” státuszát permanensen fenntartó megye mellett a dekoncentrált szervek túlburjánzása⁸ kötötte le az aktuális kormányok figyelmét. Az uniós megfelelés kényszere nyomán felvetődött az önkormányzati rendszer racionalizálásának⁹ az ötlete is, mely elképzelés gyorsan elhalt a megfelelő politikai és szakmai támogatás hiányában.

Érdemes a nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, OECD, Európa Tanács stb.) a befolyását,¹⁰ hatását is vizsgálni a területi reformok tekintetében. Közös jellemző, hogy valamennyi szervezet nagy hangsúlyt fektetett – különösen a nyolcvanas-kilencvenes években – a decentralizáció, a jó gyakorlatok, iránymutatások közvetítésére, népszerűsítésére.

Ugyanakkor azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a soft jellegű ajánlásaik helyenként annyira általánosak¹¹ voltak, hogy gyakorlati alkalmazásuk szinte lehetlenné vált. Adott esetben inkább közigazgatási közhelyszótárként funkcionáltak, melyek

⁶ Mivel a megyék lakosság száma nem volt elegendő, a regionális önkormányzatok megfelelő léptéket (800.000–3.000.000) jelentettek volna az uniós kohéziós és strukturális alapok lehívásához és felhasználásához.

⁷ A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. tv, valamint A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. tv.

⁸ BARTHA ATTILA: *A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok*. Új Magyar Közigazgatás 2015/3. 14–15 pp.

⁹ IDEA program.

¹⁰ Lásd például *Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Governments*. The World Bank, 2008.

¹¹ BOUCKAERT, GEERT: *Public Sector Reform in Central and Eastern Europe*. Haldskultuur, vol. 10. 2009.

nem voltak tekintettel az egyes országok differenciáira, eltérő kiinduló helyzetére, aktuális gazdasági, társadalmi, politikai viszonyaira, a kormányzás nemzeti sajátosságaira.

Az európai területi reformok kétségtelen közös sajátossága azok top-down, felülről vezérelt jellege, ami arra utal, hogy elsődlegesen az állami, politikai vezetés felelőssége a közigazgatás alrendszerének korszerűsítése, a gazdasági, társadalmi, politikai igényekhez, körülményekhez való igazítása. Mindez persze nem pusztán felismerés függvénye – e tekintetben a hazai törekvések sem hagytak kívánni valót maguk után – sokkal inkább a világos, jól előkészített, szakmailag megalapozott, végrehajtható, s társadalmilag támogatott fejlesztési, korszerűsítési programok függvénye.

A sematikus mintakövetés, mint ahogy az már több alkalommal bebizonyosodott, kudarcra van ítélve. Az már más kérdés, hogy az ismerettranszfer befogadása és alkalmazása tekintetében a közép-kelet európai államok kormányai nem minden esetben tanúsítottak kellő mérsékletességet, mely kísérletezésnek a választók fizették meg a társadalmi költségeit.

A nemzetközi folyamatok és tendenciák tanulmányozása¹² is igazolja azt a megállapítást, hogy az államigazgatás, a területi és a helyi önkormányzás reformjának sikeressége is alapvetően a pontos helyzetképtől, a tényleges viszonyokat feltáró ténykutatások minőségétől függ. Ennek ismeretében lehetséges az indokolt beavatkozási pontokat meghatározni, a korrekciókkal adekvát módszereket alkalmazni, s az adaptáció számára kedvező környezetet megteremtteni.

Ezen lépések hiányának nyilvánvaló következménye volt az elmúlt 25 évben: a modernizációval kapcsolatos kormányhatározatok¹³ már-már nevetséges nagyságrendje, a határozatok tartalmi redundanciája, a rendszerint ciklusokhoz kötött nekilendülés, majd a szinte észrevehetetlen elcsendesedés, a megkezdett fejlesztések különösebb eredmények nélküli elhalása.

Ami szintén kitűnik, az a nyugati, fejlett demokráciákból származó elméleti és tapasztalati anyag dominanciája, a közép-kelet európai országok gyakorlatából származó ismeretek korlátozottsága. Sokat tudunk tehát a reformról, a reformok természetéről, megnyilvánulási formáiról, de mégsem eleget.

A reform komplex, soktényezős folyamat, melynek egyes elemei (célok, program, menetrend, módszerek, irányítás, társadalmi támogatottság stb.) csak kivételes esetben vannak összhangban, így még a kisebb változások levezénylése is az irányítás és a koordináció magas fokát követeli meg, ami nem zárja ki a megvalósítás során alkalmazott korrekciókat sem.

IV.

Nehéz volna megalapozottan, tényekkel igazolva azt állítani, hogy a képviselői demokrácia hatékonysága és minősége jelentős változáson (fejlődésen) ment keresztül az elmúlt húsz év alatt. Az összkép ezen a területen is, mint másutt, nyilván sokszínű, telepü-

¹² KUHLMANN, SABINE–WOLLMANN, HELLMUT: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2015.

¹³ A modernizációval, korszerűsítéssel, továbbfejlesztéssel kapcsolatos határozatok száma meghaladta az ötvenet. A hazai reformok áttekintését adja GELLÉN MÁRTON: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés, Győr, 2012.

lésről-településre változó. Ha csak a közmeghallgatások részvételi mutatóit tekintjük az egyik lehetséges, de korántsem kizárólagos indikátornak, inkább egyfajta belenyugvással vegyes közöny az, ami a helyi politika és a lakosság kapcsolatában kirajzolódik.

A választási ciklusok elejére koncentráló, s nem a folyamatos, konkrét eredmények alapján mérhető és minősíthető képviseleti (in put) demokrácia továbbra is a helyi viszonyok jellemző vonása.

Napjainkra a demokratizálódás folyamata, ha nem is szűnt meg teljesen, de megtorpant, megtört, erőtlenné vált, s valódi ellenállás nélkül adta át hadállásait a centralizáció, a központosítás eszközökben és módszerekben sem igazán válogató mohó étvágyának. S mint lenni szokott – ennél fajsúlyosabb ügyekben is – mindenre van magyarázat.

A gazdasági, pénzügyi válság kedvezőtlen hatásainak ellensúlyozása, a közigazgatás szervezet és intézményrendszerének korszerűsítése, gazdaságfejlesztési, modernizációs célok szolgálatába állítása, a közszolgáltatások színvonalának javítása, az önkormányzati rendszer kétségtelen, immáron évtizedeken átívelő számtalan ellentmondása, egyenként és összességében is elegendő indokot szolgáltatott a változásra. Még akkor is, ha a kirajzolódó fő irányvonalak (államosítás, központosítás stb.), illetőleg annak egyes elemei éppúgy nem alkotnak koherens, ellentmondásmentes rendszert, mint ahogy a közjogi rendszerváltás után kibontakozó önkormányzatok pályáivá sem írt le tökéletes pályaképet.

Az önkormányzati rendszer helyéről, szerepéről való gondolkodás hű tükrökre a rendszerváltás utáni pártok, illetve kormányok programja. Beszédes az a szinte parttalan ígérethalmaz, kívánságlista, melyek az esetek jelentős részében nemcsak a konkrét célokat, módszereket, a végrehajtás mikéntjét, a várható társadalmi és egyéb hatások bemutatását stb. mellőzi, de adott esetben még értelmezésre sem alkalmas¹⁴ igazán.

Mindez azt jelzi, hogy jelentőségét és súlyát meg nem értve, vagy félre értve a politikai pártok, illetőleg azok képviselői csak a hatalmi játszmák egyik eszközének tekintették a helyi igazgatást, s a szavazatszerzés reményében felelőtlen ígéretverseny¹⁵ tárgyává silányították a helyi demokrácia ügyét. Ezt az állítást megerősítik az empirikus kutatások¹⁶ keretében a polgármesterekkel készített interjúk tapasztalatai¹⁷ is.

V.

Érdeemes tehát a kudarc nyomába eredni, s feltenni a fájdalmas konnotációt hordozó kérdést: miért hagytuk, hogy így legyen?¹⁸

A többes szám pontosan jelzi a „felelősök” meglehetősen széles táborát. Politikusokat, pártokat, szakértőket, az érdekszövetségeket, a polgármestereket, a hivatalnokokat,

¹⁴ „Az önkormányzatoknak helyi érdeke és a mindenekelőtt magyar öntudatra kell épülnie. (MIÉP 1998).” PÁLNÉ 2016, 91. p.

¹⁵ Kirakatpolitika (window dressing).

¹⁶ Például OTKA K 104649. A kormányzati decentralizáció biztosítékai Magyarországon.

¹⁷ „A polgármester országgyűlési képviselők hivatalos egyeztetési fóruma nem alakult ki, a parlamenti önkormányzati bizottságok munkájában nem vettek részt, mandátumhalmozók által kezdeményezett helyi és országos egyeztetések nem voltak jellemzőek, általuk vezetett decentralizációs érték- vagy hatásvizsgálatok nem készültek.” PÁLNÉ 2016, 148. p. és 150–167. pp.

¹⁸ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon*. Politikatudományi Szemle, XXII. évf. 4. sz. 2013.

s nem utolsó sorban a választókat, bennünket, polgárokat, akik a készen kapott ajándékot, a hajdan oly féltve őrzött és óhajtott demokráciát, autonómiát nemhogy nem tudtuk értékelni és megőrizni, hanem az első csábító ajánlatra könnyű szerrel adtuk azok kezébe, akiktől történelmi beidegződésünk okán mindig is vártuk sorsunk jobbra fordulását –, saját erőfeszítéseink helyett.

A tanulság: még nem elég szilárdak, szervesek a helyi autonómia gyökerei. Az önkormányzás mindig is az aktuális kormányok belügye maradt. Bármikor is választási lehetőség adódott, a döntéshozók a biztonságosabb opciót fogadták el, feladva ezzel az autonómia újabb szeletét, erodálva annak társadalmi hitelét. A területi, helyi igazgatás rendszere továbbra is átpolitizált, sebezhető.

A lokális közösségek és a helyi politika közötti szakadék nyilvánvaló jelei beszédesek: alacsony választási részvétel, a képviselőtestületek túlpolitizáltsága, a politikai pártoktól való elfordulás, a tagszám látványos csökkenése.

Az elmúlt több mint negyedszázad nagyszabású gazdasági, politikai, kulturális, jogi, intézményi változásai során a civil társadalom elsősorban az események követésével, nem pedig azok alakításával volt elfoglalva, így az emberek inkább tárgyai, mintsem alakítói voltak az őket érintő folyamatoknak. Kívül maradtak.

A gazdasági törvényszerűségek szociálisan és morálisan érzéketlen szabályai, az erőforrások feletti rendelkezés kirívó egyenlőtlenségei, a történelmi múltban is létező és napjainkban mit sem csökkenő kulturális és műveltségbeli differenciák továbbélése a hétköznapi kiszolgáltatottság folyamatos újratermelését eredményezte, tovább erősítve ezzel a pártokrácia szűkebb hatalmi centrumába, valamint a holdudvarba tartozó változó nagyságrendű kiváltságosok egyre monopolizáltabb hatalmát.

A mindennapi lét folyamatos újratermelésben és fenntartásában elfáradt és befelé forduló közösségek egészséges önvédelmi reflexei eltompultak: jelen van a korrupció, nepotizmus, klientúra, a romlás virágai. Mikszáth és Móricz hajdani világa, egy képtelen reinkarnáció sajátos új formái. A képviselői intézmények valóságos és átvitt értelemben vett zártsága, reprezentativitásának hiánya, döntéseinek átláthatatlansága, a lakossággal való érdemi és folyamatos párbeszéd, konzultáció hiánya révén a helyi politika magára zárta az ajtót, s a kulcsot azon kevesek zsebébe tette, akik a gazdasági, hatalmi szerkezetben a köz képviselőjére hivatkozva, a nélkül hozzák meg népboldogító döntéseiket, hogy magával a néppel konzultálnának.

A közvetlenül érzékelhető anomáliákon túl a helyi demokrácia zavarai két mélyebb és eddig kevésbé vizsgált okkal is magyarázhatók: a helyi politika intézményei komplexé, belterjessé, és átláthatatlanná váltak, továbbá alapvetően megváltozott a választók érdekeltsége, mely a kapcsolatot jelentette a helyi politikához.

A bonyolult és a befelé forduló önkormányzati politika azonban nem tehető teljes mértékben felelőssé a helyi politika minden hibájáért. A választók közömbössége és az érdeklődés hiánya szintén szerepet játszik.

A helyi politikai aktivitás legegyszerűbb és legkézenfekvőbb formája a választáson való részvétel. A növekvő távolmaradás általános jelenség, függetlenül attól, hogy új és új módszerek révén próbálják a kormányok a részvételi arányt növelni.

A tartósan alacsony érdeklődés mindenekelőtt jelzi az emberek jelentős részének a közömbösségét. A távolmaradók nem ellenségesek az önkormányzattal, csupán nem érdekeltek.

A helyi politika számára tehát az az implikáció, hogy az emberek az előnyök és hátrányok racionális kalkulációja után döntenek a választásról, és többnyire nem szavaznak. Akik ilyen mérlegelés nyomán határoznak, azok számára a helyi politika – jelenlegi formájában – elfogadhatatlan. Az alacsony részvételi számok nemcsak a választók apátiáját mutatják, de jelzik azt a közömbösséget is, melyet a többség érez a helyi politikai intézményekkel szemben.

Az intézményi komplexitás és az egyéni közömbösség, érdektelenség azonosítását követően felvethető a kérdés: melyek a működőképes politika lehetséges megoldásai?

A legkézenfekvőbb válasz a helyi intézmények és gyakorlatok egyszerűsítése, több információ biztosítása, valamint az érdekeltség megteremtése. A legtöbb modernizációs törekvés¹⁹ ezeket a célokat állítja a középpontba. Egyrésztől javítani kívánják az átláthatóságot, a hatékonyságot, másrészt a részvételi lehetőségek széles skáláját kínálják fel az érdekeltség megteremtése céljából. A probléma azonban az, hogy ezek a javaslatok kevésbé használhatók: a politikai intézmények komplexebbek, mint valaha, és kevés bizonyíték van arra vonatkozóan, hogy az emberek többsége hirtelen elkötelezetté vált az önkormányzati ügyek iránt.

A helyi politika lényegi problémáinak megoldására potenciálisan két megoldás jöhet szóba: egyrészt a helyi intézmények és a választók közeledését közvetítő szervek támogathatják. A sajtó, egyesületek és más spontán közösségek, civil kezdeményezések és mozgalmak nemcsak a modern politika útvesztőiben segíthetnek eligazodni, de megjeleníthetik és képviselhetik a közérdeket is. Az információtechnika újabb és újabb vívmányai jó esélyt nyújtanak az információs akadályok legyőzéséhez, az érdekeltség felkeltéséhez. A közösségi kapacitások kiépítése egyfelől, és e csoportok politikai felelősségének a megteremtése másfelől a megoldandó feladat.

A másik lehetőség az állampolgári részvétel lehetőségeinek kiteljesítése, valódi tartalommal való megtöltése, mely a politikai elkötelezettséget erősítheti. A képviseleti és a részvételi demokrácia viszonya jelenleg tisztázatlan a politikai gyakorlatban, függetlenül attól, hogy a képviseleti szervek dominanciáján túl támogatott a részvételi formák bővítése. A helyi politikának szelektív módon kell kiválasztani azok az ügyeket, melyekben a részvétel indokolt, mivel azokra a valódi konfliktus és az általános érdekeltség jellemző.

Számtalan tény és bizonyíték utal arra, hogy a II. világháború utáni önkormányzati modell²⁰ felett eljárt az idő. Az okok összetettek. A gyorsuló gazdasági társadalmi változásokhoz való alkalmazkodás lassúsága, a problémamegoldó képesség elégtelensége (környezetvédelem, bűnözés, deviancia, munkahelyteremtés stb.) a pénzügyi források korlátozottsága, a képviseleti funkció gyengesége,²¹ a bürokratikus és átláthatatlan szolgáltatási gyakorlat egyenes úton vezetett a formális, hatásköreiben erős, szolgáltatási monopóliummal rendelkező, választott helyhatóság fokozatos hanyatlásához. Az eredmény: toronyházak, panelkerületek kozmetikázása, a városcentrum látványelemekre

¹⁹ LOWNDES, VIVIEN-PRACHETT, LAWRENCE: *CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government—and How to Make it Work Better*. Local Government Brief, Vol. 9. No. 1. 2008.

²⁰ A klasszikus testület-bizottság-hivatal struktúra megbomlott. A polgármester által választott és egzisztenciálisan függő jegyző szakmai súlya relativizálódott, a lakosságszámhoz kötött bizottságok funkciója formálissá vált, míg a kistélepülési hivatalok megszűnése az önkormányzatok politikai karakterét tovább erősítette.

²¹ A képviselő-testületek beszippantották a bizottságokat a klientúrának juttatott helyek révén, felszámolván ezzel valódi előkészítő, javaslattevő, véleményező szerepüket.

épülő koncentrált felújítása, átfogó fejlesztési programok helyett, egyes közszolgáltatások magánkézbe történő átjuttatása valódi garanciák nélkül, munkahelyteremtő és foglalkoztatási programok, kulturális beruházások, ígérek, stb. megtevesztő, homályos víziója, felhasználható források és valódi szakmai alternatívák nélkül.

A helyi önkormányzat többé már nem a közösségi viszonyok kizárólagos alakítója, képviseleti és szolgáltatási monopólium helyett, alakuló szerepe a közösségi politika irányítása, koordinációja. Ehhez két feltételnek kell teljesülnie: újjá kell építeni a helyi közösséggel a kapcsolatrendszert a prioritások közös meghatározása érdekében, valamint segíteni kell más potenciális partnerek együttműködő készségének a kibontakozását.

A helyi közösségek a XXI. század elején folyamatosan szembesülnek olyan kihívásokkal, melyeknek nincs egyszerű megoldása. A gazdaság kérdései, a környezetvédelem feladatai, az egészség megőrzése és fenntartása, vagy akár a bűnözés növekedésének a megállítása olyan komplex válaszokat igényelnek, melyek területileg és szektorálisan elkülönülő egyének és szervezetek aktivitását fogják át. Meg kell találni a komplexitással való együttélés megfelelő módozatait.

A komplexitás jól tükröződik abban is, hogy több társadalmi probléma vonatkozásában a közpolitikai határok viszonylagossá váltak. Kinek a felelőssége a közegészségügy: az egyéné, akinek korszerűen kellene étkeznie és élnie, vagy az államé, melynek megfelelő tanácsokat kell adnia, vagy a gyártóké, akiknek egészségesebb termékeket kell készítenie és forgalmaznia. Röviden, a komplexitás abból a tényből fakad, hogy a határok az élet egyes területei és az intézmények között egyre képlékenyebbé váltak, így a funkciók, fokozatok, célok és felelősségek komplexitása a modern viszonyok jellemzője.

A demokráciának mindenekelőtt erős helyi alapokkal kell rendelkeznie. A meghatározó intézmény nem a nemzetállam. A demokráciának ki kell épülnie helyi, területi, regionális, nemzeti szinten is. A központi kormány szerepe a felhatalmazás, szabályozás, nemzeti standardok kialakítása – s ha indokolt, a közvetlen szolgáltatás – nem pedig a közszolgáltatásokkal kapcsolatos módszerek és részletek meghatározása. A megvalósításnak plurálisnak kell lennie szervezetek és intézmények legkülönbözőbb formáinak a bekapcsolása révén.

Napjainkra a demokrácia konvencionális értelmezése elveszítette erejét és befolyását. Szélesebb értelmezésre van szükség. Ennek keretein belül a bizalom, a társadalmi tőke és az állampolgári lét rejtett társadalmi szövetei revitalizálhatók, és az új lokalitás potencióális lehetőségei kibontakozhatnak. Az érdekeltség és a kölcsönösség kulcsfontosságú a folyamatban. Bizalom, közös értékek és normák, valamint az állampolgári lét tudatossága²² az előfeltétele annak, hogy a megegyezés a kollektív cselekvés középontja legyen.

²² Hasonló konklúzióra jut Zongor Gábor is, amikor azt írja: „A szűkülő és csak részlegesen rendelkezésre álló kompetenciák ellenére szükséges, hogy a helyi közösségek, civil szerveződések, öntevékenységek megerősödjenek.” ZONGOR, 2016, 31. p.